Problemas centrais da gestão na escola pública e sua incidência na prática cotidiana segundo os gestores

Central management issues in public schools and their incidence in daily practice according to school principals

Problemas centrales de la gestión en la escuela pública y su incidencia en la práctica cotidiana según los gestores

MIGUEL HENRIQUE RUSSO

Resumo: Neste artigo se discutem os problemas de maior incidência no espaço cotidiano escolar, segundo apontam gestores da rede estadual de ensino de São Paulo. Os dados analisados foram extraídos de relatórios elaborados por 57 equipes de gestores que realizaram exercícios de aplicação em curso de especialização oferecido pela UNICAMP em convênio com a Secretaria Estadual de Educação. A maioria dos problemas concentra-se na administração corrente da escola, dimensão que está a exigir estudos empíricos para sua compreensão e apropriação, com vistas à elaboração de planos de ação para sua superação.

Palavras-chave: gestão escolar; políticas educacionais; escola pública.

Abstract: This paper brings into discussion the problems with greater occurrence in daily school life, according to managers of State-run schools in the State of São Paulo. Data for this analysis were gathered from reports elaborated by fifty-seven groups of managers which have performed applied exercises in an advanced graduate course offered by UNICAMP in cooperation with the State Department of Education. Most of the problems are related to the school's current administration. Further empirical studies are required for the understanding of the problems and the preparation of superseding educational plans.

Keywords: school management; educational policies; state-run schools.

Resumen: En este artículo se discuten los problemas de mayor incidencia en el espacio cotidiano de la escuela, según apuntan gestores de la red estadual de enseñanza de São Paulo. Los datos analizados fueron extraídos de informes elaborados por 57 equipos de gestores que realizaron ejercicios de aplicación en curso de especialización ofrecido por UNICAMP en convenio con la Secretaría Estadual de Educación. La mayoría de los problemas identificados se concentra en la administración corriente de la escuela, dimensión que está a exigir estudios empíricos para su comprensión y utilización, con vistas a la elaboración de planes de acción para su superación.

Palabras clave: gestión escolar; políticas educativas; escuela pública.

INTRODUÇÃO

Este texto é resultado de uma investigação realizada pelo autor e tem como fonte de dados o instrumento de aplicação e de avaliação da disciplina Gestão Escolar do Curso de Especialização em Gestão Educacional ministrado pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) a seis mil gestores da rede estadual de ensino do Estado de São Paulo, durante o ano de 2006.

O referido curso resultou de um acordo entre a UNICAMP e a Secretaria de Educação do Estado de São Paulo e foi estruturado com doze módulos de 30 horas cada. Foi desenvolvido como curso semipresencial, com 50% da carga horária com aulas presenciais e 50% de estudos com auxílio de material bibliográfico de apoio e de recursos de tecnologia de educação a distância.

O curso teve como princípios básicos norteadores dos conteúdos e práticas a construção coletiva do projeto pedagógico; cidadania e inclusão; currículo; educação contínua. Teve, ainda, como objetivos:

Fortalecer o compromisso dos gestores para a construção de um projeto de gestão democrática e para um tipo de autonomia que tenha como foco o sucesso escolar dos alunos (Ensino Fundamental e Médio) e o bem-estar do coletivo escolar, buscando superar toda e qualquer forma de discriminação e/ou exclusão social. Ampliar os conhecimentos dos gestores de unidades escolares no que se refere aos múltiplos aspectos envolvidos no planejamento e gestão como processo de construção coletiva, estimulando a realização e o aprofundamento de estudos na perspectiva de uma formação continuada. Valorizar a prática profissional concreta dos gestores de unidades escolares e incrementar o intercâmbio de experiências sobre a gestão de projetos sociais, as de âmbito curricular e as relacionadas ao Projeto Político Pedagógico (Unicamp, 2005, p. 8).

Decorre desses objetivos a adoção do processo de construção coletiva do projeto político-pedagógico como cerne da gestão das unidades escolares e, ainda, a opção de estabelecer a preparação para a cidadania como finalidade da educação escolar. Outra função central e nuclear da gestão que permeou o curso foi a de garantir as condições e meios para que o projeto pedagógico se consubstancie por meio do desenvolvimento, execução e avaliação do currículo.

Perpassando transversalmente todo esse processo, o curso contemplou a concepção histórica de permanente construção da escola e da educação que fundamenta e justifica uma visão de educação continuada, na busca do seu aperfeiçoamento.

O público alvo do curso foi constituído por ocupantes de funções existentes nas escolas e nas diretorias de ensino e que foram classificadas como sendo aquelas encarregadas da gestão do processo educativo, na rede estadual paulista. Assim, participaram do curso ocupantes de funções em unidades de ensino, como diretor de escola, vice-diretor de escola e professor coordenador; do quadro das diretorias

de ensino, participaram profissionais que ocupavam funções tais como dirigente da diretoria de ensino, supervisor de ensino e assistente técnico pedagógico.

O contingente dos seis mil gestores que frequentaram o curso foi dividido em 120 turmas com 50 alunos cada. No presente estudo foram analisados os resultados dos instrumentos de avaliação de seis turmas, ou seja, 5% (cinco por cento) do total, perfazendo um total de 57 instrumentos.

Ainda que não haja preocupação com representatividade ou mesmo significância estatística da amostra estudada, cabe observar que as seis turmas eram constituídas por gestores de distintas regiões geográficas do Estado de São Paulo, ou seja, uma turma com gestores da região da Grande São Paulo (diretoria de São Bernardo do Campo), uma turma com gestores das diretorias de Araçatuba (região noroeste) e de Apiaí (Vale do Ribeira), uma turma com gestores das diretorias de São José dos Campos e de Pindamonhangaba (ambas no Vale do Paraíba), uma turma com gestores da diretoria de Jaboticabal (região central) e Franca (região norte), uma turma com gestores da diretoria de Taquaritinga (região central) e Taubaté (Vale do Paraíba).

A TEMÁTICA E O CENÁRIO

A temática apresentada e discutida neste texto é constituída de questões que se impõem como desafios à prática gestonária dos diretores de escola e que, em geral, só transversalmente são abordadas na literatura da área. São questões que escapam às discussões de natureza mais teórica ou voltadas para uma abordagem de amplitude que implique questões da administração de redes ou sistemas escolares. São questões que emergem quando se adentra ao empírico da escola, especialmente a pública, e que exigem submetê-las à reflexão teórica para a apropriação da sua concretude.

O tratamento dado neste estudo é exploratório e objetiva despertar o interesse por pesquisas que tenham como foco a zona de fronteira entre a teoria e a prática escolar, ainda pouco e insuficientemente explorada (Cf. Paro, 1995; Russo, 1995).

O cenário atual da educação brasileira revela uma dramática situação em relação à qualidade do ensino. A superação desse quadro exige o decidido compromisso político do Estado, nas três esferas de governo, no desenvolvimento das políticas educacionais e a melhoria da competência técnico-pedagógica das escolas na construção e execução dos seus projetos político-pedagógicos. Nesta última se situa a atuação dos gestores como sujeitos do processo pedagógico escolar a quem cabe a organização e coordenação do processo de trabalho escolar, tarefa de relativa complexidade em face das especificidades da instituição escolar e do processo educativo.

Assim, parece relevante conhecer os principais problemas com os quais lidam os gestores escolares, os indicadores da sua existência e as causas que lhes atribuem os próprios ocupantes daquelas funções como ponto de partida para construir ações superadoras.

O INSTRUMENTO

O exercício objeto deste estudo foi desenvolvido no âmbito do módulo denominado Gestão Escolar, o qual teve como objetivo central “historicizar a Gestão Escolar a partir da discussão de conceitos pertinentes, com vistas à análise da organização do trabalho coletivo na escola e no horizonte da melhoria da qualidade do ensino” (Unicamp, 2005, p. 10).

Um importante objetivo do módulo foi incentivar os participantes à realização de propostas e procedimentos de gestão no horizonte do trabalho coletivo. Orientada por esse objetivo, a atividade analisada neste texto consistiu de um exercício de simulação de uma situação problema identificada e eleita pelo grupo a partir da realidade cotidiana das escolas da rede estadual de ensino de São Paulo.

O exercício, de grande valor pedagógico, na medida em que visou colocar os membros dos grupos diante de um problema com vistas a que propusessem uma solução, requeria que, além de identificar o problema real e considerado relevante, se apontassem suas causas e indicadores de sua existência na realidade escolar. Continuando, os alunos/gestores deveriam indicar os responsáveis pelas ações propostas. Estas deveriam ser descritas com detalhes: quando iriam ocorrer, quais os recursos necessários e quais os procedimentos para a concretização da ação no âmbito da escola. Em função destas, quais os resultados esperados? E quem, quando e como se procederia à avaliação dos resultados alcançados pelo plano de ação para enfrentamento do problema indicado?

Outro objetivo do exercício foi promover a reflexão sobre o significado e alcance das práticas escolares e sobre a relação destas com a teoria, na medida em que a construção das soluções requeria do grupo a consideração desta última para iluminar os desafios e para fundamentar as propostas de ação. O pressuposto fundamental do exercício foi o da natureza coletiva do trabalho escolar e da sua gestão, bem como a riqueza que daí decorre em face do desafio de realizá-lo processual e democraticamente. Finalmente, de grande valor foi a socialização dos planos elaborados para os demais grupos que puderam, assim, discuti-los e beneficiar-se dos mesmos.

PROBLEMAS APONTADOS PELOS GESTORES

Em face das limitações de espaço, neste texto o foco da discussão está limitado a um único aspecto dos resultados da pesquisa. Discute-se a natureza dos problemas escolhidos pelos grupos de alunos/gestores tendo como pano de fundo as orientações das políticas educacionais da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo no marco das reformas produzidas na segunda metade da década de 1990. A discussão inclui os indicadores da existência dos problemas no espaço cotidiano da escola e as causas que se atribuíram a cada um deles. As ações sugeridas e detalhadas pelos grupos para o enfrentamento dos problemas escolhidos e suas possibilidades de

produzirem os resultados declarados com vistas à superação dos mesmos é matéria de texto complementar a este.

TABELA 1

Categorias temáticas dos problemas abordadas nos instrumentos, por turma

Problemas (categorias)	T-1	T-2	T-3	T-4	T-5	T-6	Total	%
1. Pequena participação na escola	6	5	2	1	2	3	19	33,3
1.1. Dos pais (comunidade externa)	2	5	2	1	2	3	15	
1.2 Dos segmentos em geral (comunidade externa e interna)	4						4	
2. Desmotivação do corpo docente	3	1		1	1	2	8	14,0
3. Evasão e retenção na escola	1		4	3	2	1	11	19,3
4. Formação deficiente do professor		1					1	1,7
5. Diretores (rotatividade)		1					1	1,7
6. Indisciplina		1	2	2	5		10	17,5
7. Inexistência de projeto escolar				2			2	3,5
8. Ausência de resultados das aulas de reforço						1	1	1,7
9. Danos ao patrimônio da escola						2	2	3,5
10. Falta de funcionários						1	1	1,7
11. Resultados do PEC dos docentes						1	1	1,7
Totais	10	9	8	9	10	11	57	100

A Tabela 1 sintetiza alguns dados retirados dos planos de ação, produto do exercício objeto deste estudo. Para sua construção os problemas propostos pelos gestores foram agrupados em categorias que abrangem um conjunto de enunciados para problemas que se assemelham ou que coincidem. Assim, por exemplo, a categoria *pequena participação na escola* sintetiza enunciados como: baixa participação dos pais e comunidade; falta de participação efetiva de todos os envolvidos no processo pedagógico, na unidade escolar; dificuldade de envolver ativamente os diversos segmentos da unidade escolar na construção do projeto político-pedagógico; ausência de pais nas assembleias de eleições dos membros das instituições escolares (associação de pais e mestres, conselho escolar); falta de integração da escola com a comunidade; etc.

Algumas categorias têm somente uma ocorrência. Mesmo assim, a denominação da categoria pode diferir do enunciado do respectivo problema já que sua elaboração visou, também, a síntese.

Da Tabela 1 extrai-se a seguinte ordem para as frequências das categorias: pequena participação na escola, 19 ocorrências (33,3%); evasão e retenção na escola, 11 ocorrências (19,3%); indisciplina, 10 ocorrências (17,5%); desmotivação do corpo docente, oito ocorrências (14,0%); inexistência de projeto escolar e danos ao patrimônio escolar, ambos com duas ocorrências (3,5%); uma ocorrência (1,7%) para os demais, formação deficiente dos professores; rotatividade de diretores; ausência de resultado das aulas de reforço; falta de funcionários; resultados dos programas de educação continuada (PEC) dos docentes.

DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A categoria de problemas que apresenta maior frequência, ou seja, *pequena participação na escola* (19 ocorrências – 33,3%), revela uma nova realidade em face da questão da presença da comunidade na escola. Ao se apresentar como o problema que preocupa a maior quantidade de gestores da rede pública estadual de ensino de São Paulo, revela uma mudança na percepção que os dirigentes escolares têm sobre a temática. Como se sabe, de há muito a literatura educacional vem indicando a necessidade de políticas que incentivem e facilitem a participação da comunidade na gestão escolar, na medida em que observações empíricas revelam uma incipiente democratização da gestão na escola pública, em geral (Cf. Carvalho, 1989; Paro, 1986 e 1995; Russo, 1995).

Nem mesmo a inclusão da gestão democrática da escola pública como princípio da constituição da república de 1988 (art. 206, inc. IV), regulamentado pela lei federal n. 9.394/96 (lei de diretrizes e bases da educação nacional, LDB, art. 14), se revelou capaz de produzir significativas transformações na prática escolar, como revelou Paro (1997).

O instrumento legal (lei complementar n. 444/85, art. 85, do Estado de São Paulo) que instituiu o conselho de escola deliberativo na rede estadual de estado de São Paulo é, ainda hoje, letra morta em face do caráter ficcional que aquele colegiado assumiu na maioria das escolas. Essa situação decorre de inúmeros fatores restritivos à plena transformação da previsão legal em prática social, no caso escolar. Cabe aqui destacar, dentre aqueles fatores, a manutenção do cargo de diretor de escola como de natureza permanente, efetiva, de provimento por concurso público e com competências legais que permitem que ele se sobreponha ao colegiado, do qual é também seu presidente nato, pelo que ele facilmente transforma esse colegiado em instância homologatória e legitimadora das suas decisões. É claro que isto ocorre de forma dissimulada, de modo a sugerir que o conselho funciona na sua plenitude. Para fins de comprovação burocrática, as atividades dos conselhos de escola, especialmente as

reuniões, estão lavradas em atas que nem sempre revelam a realidade do colegiado. Daí nossa afirmação anterior de que em muitas escolas ele é uma ficção.

Sobre a temática não se pode deixar de registrar que ela tem sido objeto de inúmeras políticas públicas que visam aproximar a comunidade e a escola, nem sempre com foco na democratização da educação. Assim, podemos lembrar a campanha Amigos da Escola, iniciada pelo governo federal e encampada por uma fundação privada; o programa Escola da Família, do governo do Estado de São Paulo, ora em processo de desativação conforme anunciou o governo atual (Folha de São Paulo, 2007b), e outras equivalentes. Uma marca comum dessas políticas é incentivar a presença das famílias na escola para, assim, encontrar maior respaldo para as políticas de desresponsabilização do Estado para com a educação pública e de transferência de suas incumbências para a sociedade, através do estabelecimento de parcerias e outros mecanismos de autofinanciamento da escola.

A manifestação dos alunos/gestores, elegendo a questão da participação como o problema de maior incidência na escola pública e aquele que, assim, requer prioridade na busca de soluções para a sua superação, parece refletir o discurso dos formuladores das políticas educacionais revelando que esse discurso já impacta a prática escolar e se transforma em questão presente no cotidiano e no senso comum escolar.

A maioria dos grupos participantes do exercício que aponta a participação na escola como um problema apresenta como indicadores a baixa participação quantitativa, isto é, numérica. Em geral, não fazem referência à qualidade da participação dos membros representantes da comunidade na escola. Não se referem, ou não distinguem, a participação nos vários espaços institucionais, como o conselho de escola, o conselho de classe ou série, a associação de pais e mestres, ou o grêmio estudantil, ou outros como as reuniões dos professores com os pais, os eventos sociais, culturais e esportivos.

Quando se pensa a participação da comunidade na escola é preciso discriminar cada uma dessas modalidades de participação porque elas têm significados e sentidos diferentes, isto é, a participação na escola merece inúmeras perspectivas e modalidades. Ainda que de forma não explícita, os vários grupos incluídos nessa categoria apontam para modalidades diferentes de participação. Quando os gestores se referem à baixa participação dos pais e da comunidade, tendo como indicador a frequência às reuniões e eventos na escola, é clara a referência à participação das famílias. Quando, entretanto, se referem à participação “de todos os envolvidos no processo pedagógico” ou “dos diversos segmentos da unidade escolar”, e como indicadores apontam a “fragmentação da atuação dos vários segmentos” e as “atitudes destoantes”, estão claramente incluindo os segmentos internos da escola.

Em relação às causas atribuídas pelos alunos/gestores para a baixa participação na escola, em todas as modalidades, pode-se assim resumi-las, por ordem de frequência com que são apontadas pelos grupos: falta de clareza do papel de cada

um e de comprometimento dos segmentos da unidade escolar com o processo educativo; pouca importância dada pelos pais à escolaridade dos seus filhos; transferência de responsabilidade pela educação dos filhos para a escola; falta da cultura da participação na sociedade brasileira; pouca disponibilidade de tempo dos pais e da comunidade em razão das demandas do trabalho; medo do constrangimento a que são submetidos os pais por não dominarem a cultura escolar; falta de envolvimento de todos os segmentos na construção do projeto pedagógico escolar; desarticulação entre escola e comunidade.

A propósito da identificação de causas para a baixa participação na escola, tanto da comunidade quanto dos segmentos internos, como se pode inferir da lista acima, os gestores revelam uma visão predominantemente corporativa que reflete como a escola pública historicamente se insere nas comunidades a que serve, especialmente naquelas onde predominam os extratos populares. Assim, tendem a atribuir a não realização das finalidades da escola às carências dos seus usuários e da comunidade. Manifestam uma não aceitação das deficiências da escola, chegando mesmo à sua negação, o que impede a superação dos verdadeiros problemas, sobretudo no que se refere à participação na escola. Já de há muito essa questão vem sendo debatida e pouca mudança se observa na prática escolar. Como nos revelou Carvalho (1989), há um “invisível cordão de isolamento” na escola para a participação da comunidade.

A falta de clareza e comprometimento dos segmentos escolares, apontados pelos gestores como a principal causa da baixa participação, é decorrência do que afirmamos no parágrafo anterior. A realização dos fins educacionais da escola depende, dentre outros fatores, da democratização do seu processo de trabalho e da sua gestão. Para isso urge que a escola incorpore aos seus objetivos o da formação para o exercício da cidadania, transformando-se em centro de cultura nos moldes do proposto por Gramsci. Em outras palavras, é preciso que a escola incorpore a formação política dos seus vários segmentos, internos e externos.

A pouca importância dada pelos pais à escolaridade, segunda causa apontada, é claramente uma justificativa falaciosa. Se há uma parcela de pais que assim entendem a educação dos filhos, ela é exceção e não se pode, assim, generalizar. Há evidências suficientes que revelam o contrário. A classe trabalhadora, principal usuária da escola pública, tem clareza de que a educação dos seus filhos é o caminho para a mudança, tanto no âmbito da vida individual quanto nos seus interesses de classe. A maioria das famílias trabalhadoras investe na educação dos seus filhos, sem muita clareza, é verdade, do sentido que a escola lhe imprime e das possibilidades de a educação realizar essa promessa.

As demais causas atribuídas pelos gestores compõem um conjunto que encontra seus fundamentos nos argumentos até aqui apresentados. Têm origem na falta de formação política que produz a não participação; no excesso de trabalho que consome o tempo que deveria ser destinado ao lazer e aos interesses privados; na hostilidade do ambiente escolar para os não escolarizados, ou pouco escolariza-

dos; na fragmentação que se observa entre a escola e a comunidade. Até há pouco tempo a escola não valorizava, e nem facilitava, a integração com a comunidade. Ao contrário, comunidade boa era aquela que não se imiscuia nos assuntos que a escola e seus trabalhadores arrogantemente consideravam monopólio seu.

A temática que apresenta a segunda maior incidência de indicações é a *evasão e retenção na escola* (11 ocorrências, 19,3%). Ainda que revele uma legítima preocupação com os resultados do trabalho escolar, essa é uma preocupação recente nas manifestações dos gestores das escolas públicas estaduais de São Paulo. Até poucos anos atrás conviviam com índices alarmantes de evasão e retenção e, parece, não manifestavam a mesma preocupação com o problema na medida em que se atribuía ao aluno a responsabilidade pelo seu insucesso. Isto, é claro, com apoio das teorias que atribuíam às carências econômico-culturais a causa do fracasso escolar das camadas trabalhadoras.

A reforma educacional da década de 1990, inspirada no neoliberalismo, produziu inúmeras políticas com vistas à redução da evasão e da retenção escolar. No Estado de São Paulo a reforma do sistema de ensino criou um conjunto de medidas que visaram eliminar o fenômeno da evasão e da retenção. Dentre eles pode-se citar a adoção dos ciclos de aprendizagem, da progressão continuada, das classes de aceleração, da recuperação nas férias e das aulas de reforço. Medidas que têm fundamento pedagógico, mas que foram implementadas de forma aligeirada e sem que os responsáveis pela sua execução estivessem preparados para compreender e aceitar o significado daquelas políticas o que, em parte, determinou o insucesso das mesmas. Na ânsia de produzir resultados que alterassem as negativas estatísticas educacionais, atendendo às sugestões e propostas dos organismos internacionais de financiamento, o governo do Estado de São Paulo acelerou as mudanças sem que se garantissem as condições institucionais de trabalho docente que favoreceriam a implementação daquelas medidas. Ainda que na prática haja fortes indicadores de que os resultados de desempenho do ensino continuam ruins, como revelam os resultados dos vários sistemas oficiais de avaliação do ensino (SAEB, SARESP, ENEM), surpreende a preocupação revelada pela incidência do tema na manifestação dos gestores escolares. Por um lado, a surpresa é positiva porque mostra uma nova situação favorável à melhoria do ensino, por outro, a surpresa revela uma certa desconfiança de que ela seja resultante, dentre outros fatores, da nova fórmula de remuneração dos educadores escolares na rede pública estadual de São Paulo, a qual inclui um bônus que reflete o desempenho escolar, isto é, aumenta de valor com a diminuição da evasão e da retenção. Não se deve esquecer que essa nova postura pode refletir, também, o discurso dos reformadores que, repetido à exaustão, visava tornar-se senso comum.

O conjunto de enunciados sintetizados na categoria “Evasão e retenção na escola” revela certa dispersão de enfoques. Assim, foram enquadrados nessa categoria enunciados como: baixo rendimento escolar; alto índice de evasão/retenção no ensino médio; falta de motivação dos alunos para a frequência regular nas aulas;

evasão e retenção dos alunos da educação de jovens e adultos (EJA), etc. Como indicadores da existência do problema a maioria dos grupos apresentou os registros e as estatísticas escolares.

Quando solicitados a identificar as causas do problema os grupos manifestaram certa dispersão. Assim, são exemplos das causas atribuídas: carga de trabalho e desinteresse dos alunos; falta de interesse dos professores; grande número de substituições de professores; inadequação dos conteúdos de ensino; desvalorização da educação pela família; aulas desmotivantes; falta de perspectivas futuras; problemas de aprendizagem; professores pouco preparados para o acolhimento dos alunos; gravidez; falta de adaptação ao tempo escolar.

Como se constata, as causas indicadas se dividem entre as de natureza socioeconômicas, as de ordem familiar e pessoal e as decorrentes do processo pedagógico escolar. As primeiras são já bastante conhecidas e exploradas, enquanto as últimas agora se revelam na indicação dos gestores, isto é, estes começam a reconhecer as causas internas que produzem o fracasso escolar, fato que não deixa de ser auspicioso na medida em que para a superação dos problemas é necessário que primeiramente eles sejam identificados e aceitos.

Recente estudo do INEP, baseado na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio do IBGE, revela que cerca de 1,7 milhões de jovens entre 15 e 17 anos estiveram fora da escola em 2006. O estudo aponta que cerca de 40% desse total, aproximadamente 686 mil, revela falta de vontade e de motivação para estudar, enquanto 17% estão fora da escola por necessidade de trabalho. 75% do total de jovens não completou o ensino fundamental, concentrando-se a evasão entre a 5ª e a 8ª séries desse segmento escolar (Folha de São Paulo, 2007a).

O que merece destaque nas conclusões do estudo do INEP, em face do nosso interesse aqui, é a alta incidência de evasão por desinteresse nos estudos, motivado pela depreciação da educação como via de promoção social e pela incapacidade da escola em despertar no jovem uma relação significativa com o conhecimento, como revela a declaração de uma estudante ouvida pela pesquisa: “Deu preguiça de andar até a escola. Os professores eram muito chatos. Não sabiam explicar nada e repetiam todo mundo. É por isso que só tinha marmanjo na 6ª série [do ensino fundamental]” (Aline, nome fictício, 16 anos).

Como se pode ver, o estudo do INEP dá respaldo à importância do problema levantado pelos gestores, assim como confirma as causas por eles apresentadas.

A temática que apresentou a terceira maior quantidade de indicações foi a *indisciplina* (10 ocorrências, 17,5%). Essa é uma temática que ganhou relevância nos estudos acadêmicos graças a sua generalizada ocorrência nas escolas em geral. Para além da identificação das suas causas mais profundas, tanto no que diz respeito às suas origens sociais, quanto nas suas manifestações comportamentais, a indisciplina constitui-se em problema concreto para os que vivem o espaço escolar. É na escola que cotidianamente se reúnem os jovens para uma convivência que produz intrinse-

camente a explosiva possibilidade de conflitos entre os vários agentes do processo escolar. A escola é, também, local visado por traficantes de drogas que têm interesse no recrutamento de jovens para atividades ilegais.

Aos fatores sociais externos aliam-se as causas internas produzidas pela própria escola, ou seja, aqueles fatores que a prática do processo educativo escolar gera em decorrência das pressões a que as crianças e jovens são submetidos. Já são bastante conhecidas as causas internas à escola que contribuem para o fracasso e, assim, para a indisciplina na escola (cf. Patto, 1990).

A categoria indisciplina contempla problemas enunciados pelos grupos como: indisciplina escolar; ausências de limites; indisciplina de alunos em sala de aula; as dificuldades de aprendizagem dos alunos gerando indisciplina e desinteresse. Os principais indicadores do problema na realidade escolar apontados foram: reclamações constantes dos professores; desmotivação de professores e alunos; excesso de agressões físicas; desorganização e tumulto em sala de aula; agressão ao patrimônio; desrespeito aos professores, colegas, funcionários e direção; ausência de envolvimento da família.

As causas atribuídas à indisciplina pelos grupos de gestores contempla uma gama de fatores socioeconômicos e culturais e outros que são gerados pelo próprio processo escolar. Assim, pode-se destacar: perda dos valores essenciais; falta de perspectiva de vida; desestruturação familiar; desvalorização da educação pela família; desinteresse e falta de comprometimento com o seu aprendizado; conteúdos de ensino não significativos e descontextualizados; descontinuidade do currículo; despreparo, falta de domínio e comprometimento do docente; número excessivo de faltas dos professores; aulas monótonas, salas numerosas, metodologia inadequada; descrédito na escola pública. Algumas dessas causas coincidem com as indicadas pelos grupos que elegeram como problema a evasão e retenção, fenômenos que têm uma relação indissociável com os problemas aqui sintetizados como indisciplina.

Parecem acertadas, no seu conjunto, as causas indicadas e cada uma delas constitui tema para um programa de pesquisa com vistas à sua melhor elucidação. Grosso modo pode-se dizer que a questão da indisciplina é fenômeno complexo cuja solução não se restringe a providências limitadas ao âmbito escolar ou às ações de alguns agentes do processo educativo. Auspiciosa é a constatação de que os gestores da rede pública hoje incluem e reconhecem como causas da indisciplina, do baixo rendimento escolar e do desinteresse dos alunos pelo estudo, algumas que são produzidas endogenamente na escola e que, portanto, são passíveis de tratamento no seu âmbito interno. É claro que medidas parciais, restritas à esfera escolar, não garantem a solução definitiva ou completa do problema mas são, sem dúvida, um ponto de partida para a busca das contribuições que a educação e a escola podem oferecer para a superação da indisciplina. Muito fará a escola se não contribuir para a indisciplina, eliminando do seu processo a opressão, a discriminação e a exclusão,

fontes primárias do comportamento de alheamento dos alunos em relação ao conhecimento e às normas escolares.

Tanto os indicadores que revelam a existência da indisciplina na escola, quanto as causas que lhe são atribuídas pelos gestores escolares, nos documentos tomados como fonte para este estudo, constituem um vastíssimo conjunto de temas que justificam sua importância como um dos principais desafios aos educadores, tanto para aqueles que se dedicam ao estudo da educação como processo social com vista a sua melhor compreensão, quanto para os que estão ligados à sua execução na prática escolar cotidiana.

Ainda, com significativa incidência, encontramos em quarto lugar a categoria *desmotivação do corpo docente* (oito ocorrências, 14,0%). Esta categoria, que sintetiza aspectos relevantes da função central do processo de trabalho/produção pedagógico escolar, já apareceu como causa de outros problemas indicados por outros grupos, como “evasão e retenção” e “indisciplina”. Aparece, agora, no rol das temáticas, como um problema em si para a gestão escolar, isto é, como um obstáculo ao pleno desenvolvimento dos fins da instituição escolar e que merece ser estudado com vistas a sua superação.

A categoria “desmotivação do corpo docente” contempla enunciados como: resistência de alguns professores às mudanças na prática pedagógica; aulas pouco atraentes e desmotivadas; desmotivação de parte do corpo docente; absenteísmo docente; baixa autoestima de professores e alunos. Os indicadores apresentados para o problema foram, principalmente: reclamações constantes dos professores (sobre os alunos, o salário, o sistema); negativismo e apatia (“nada vai dar certo, nem vale a pena tentar”); resistência dos professores às mudanças e às inovações; excessivo número de faltas de professores; falta de interesse pelo ensino-aprendizagem; ausência de perspectiva de futuro.

Dentre as causas para o problema da desmotivação docente, os grupos de gestores apresentaram as seguintes: má formação acadêmica inicial; excessivo número de alunos em sala de aula; poucos recursos para capacitação; descompromisso do professor com o trabalho de qualidade na escola pública; proletarização do trabalho docente; leis flexíveis que permitem ausências indiscriminadas; excesso de convocação para orientação técnica; condições socioeconômicas desfavoráveis; falta de resignificação do trabalho e profissão docente; preparo inadequado para a prática docente; autossuficiência do professor; estabilidade e acomodação.

Como se infere a partir do conjunto de temas, dos indicadores e das causas atribuídas à desmotivação do corpo docente, o problema é complexo e tem origem em múltiplas dimensões do processo educativo na escola pública. Assim, encontram-se dentre as causas atribuídas pelos gestores aspectos da formação docente, da sua educação continuada, das condições funcionais e de trabalho dos professores na escola pública, das condições socioeconômicas das categorias do magistério, das relações interpessoais e pedagógicas com os alunos das camadas trabalhadoras, os quais constituem a maioria dos usuários da escola pública.

As condições gerais de trabalho dos professores, e das demais categorias do magistério, que historicamente nunca foram valorizadas na sociedade brasileira, vêm se agravando num ritmo vertiginoso nas últimas décadas. Associadas à perda de poder aquisitivo e de prestígio social, ocorrem as mudanças permanentes de políticas educacionais que, em face das alterações constantes de fundamentos e práticas, contribuem para que grande parte dos professores não consiga se adequar às novas demandas. Isto vem constituir-se em fonte de estresse e desgaste pessoal e profissional. A incidência de doenças profissionais e de estresse está na origem da elevada ocorrência do fenômeno do *burnout* na categoria docente.

Exemplos concretos da influência das mudanças de políticas educacionais no trabalho docente podem ser encontrados na própria rede estadual de ensino de São Paulo, na qual as mudanças introduzidas pela reforma iniciada em meados da década de 1990 interferiram de maneira direta no trabalho docente, exigindo dos professores, e demais categorias de trabalhadores da escola pública, a incorporação de novos referenciais e fundamentos para sua prática em substituição àqueles com os quais foram formados e utilizavam como orientadores da sua vida pessoal e profissional. Somente para ilustrar podemos lembrar as consequências funcionais da reorganização da rede escolar, a nova organização do ensino em ciclos, o mecanismo da progressão continuada, as novas formas de remuneração por produtividade, os parâmetros curriculares com fundamento no construtivismo e na interdisciplinaridade, as novas relações com a comunidade.

Mudanças mais recentes, ainda em implementação na rede estadual de ensino de São Paulo, a partir de meados de 2007, introduzem grandes alterações no trabalho dos professores e gestores. Em plano de reforma do ensino, a secretaria da educação instituiu um currículo único para todas as mais de 6 mil escolas de ensino fundamental e médio e, para isso, criou programas para cada série e disciplina que devem ser seguidos por todos os professores com apoio de material didático distribuído a todas as escolas e de uso obrigatório. O cumprimento dos programas é acompanhado pela avaliação feita pela administração estadual através do Sistema de Avaliação e Rendimento do Estado de São Paulo (SARESP), tomado como referência para a concessão de um bônus salarial para todos os trabalhadores daquelas escolas que atingem resultados considerados satisfatórios. Sem discutir, aqui, o mérito da proposta e até mesmo sua legalidade à luz da legislação educacional, é transparente a imposição de formas de trabalho concebidas centralizadamente, fora da escola, que caberá aos professores reproduzir estritamente.

Outros temas indicados como problemas para a gestão escolar, no instrumento utilizado como fonte de dados para este estudo, têm incidência de uma ou duas ocorrências. Nem por isso se constituem em problemas menos importantes. São, talvez, problemas de menor abrangência, isto é, de menor impacto na escola, ou ainda, tratam de aspectos restritos a uma exclusiva dimensão escolar.

Assim, temos, com duas ocorrências cada (3,5%): inexistência de projeto escolar; danos ao patrimônio escolar (público). Com uma ocorrência cada (1,7%): formação deficiente dos professores; rotatividade de diretores; ausência de resultados das aulas de reforço; falta de funcionários; resultados dos programas de educação continuada (PEC) dos docentes.

Tendo em vista, os objetivos deste texto, e suas limitações de espaço, não desenvolveremos uma reflexão específica para cada uma destas categorias de problemas. Algumas, ainda que tenham especificidade própria, tangenciam questões já aqui discutidas.

Danos ao patrimônio escolar, provocados por atos de vandalismo, é uma forma específica de manifestação de indisciplina, que se associa às causas que provocam a evasão e a retenção na escola; por outro lado decorre da fragmentação que existe nas relações da escola com a comunidade e na própria dinâmica interna do processo educativo escolar.

Inexistência de projeto escolar, para além de ser um problema em si, é, talvez, a principal causa da maioria dos problemas na escola. Sua inexistência, na maioria das escolas públicas, revela o tipo de relação e dependência a que as unidades escolares são submetidas pelo aparelho burocrático do Estado. Historicamente submetidas a formas de subordinação tecnoburocrática, as escolas não adquiriram, ainda, competência técnica e compromisso político para se autonomizarem da estrutura do aparelho do Estado. Reside aí, também, uma das fontes de dificuldade para a gestão democrática da escola.

A *formação deficiente dos professores*, apresentada como uma das causas de problemas como a desmotivação do corpo docente e a evasão e repetência na escola, é problema cuja causa e superação extrapolam as competências da rede pública de educação básica, na medida que envolve a formação dos educadores no contexto dos desafios por que passa, também, o ensino superior. A necessidade de que a escola se converta, também, em local de formação continuada dos seus trabalhadores, principalmente dos professores, é função que lhe foi atribuída muito recentemente e para a qual ainda não está preparada.

Como se pode inferir o problema “*resultados dos PEC dos docentes*”, é uma constatação e um questionamento sobre a eficácia e a eficiência dos programas de educação continuada que o governo do Estado de São Paulo vem desenvolvendo para o aperfeiçoamento dos membros do magistério paulista e dentre os quais se inclui o curso no qual a atividade aqui analisada fez parte. A concepção de educação continuada de educadores não tem contribuído para a transformação da escola. Cursos, oficinas, palestras e outras modalidades, dirigidos para conteúdos e metodologia de ensino das áreas específicas do conhecimento têm efeitos individuais sobre os professores que não se traduzem em melhoria do trabalho da escola. Há indicadores de que tal percepção já se manifesta nos projetos de educação continuada mais recentes, em decorrência, especialmente, dos estudos críticos que sobre o tema vêm sendo produzidos no âmbito acadêmico.

As categorias *rotatividade de diretores e falta de funcionários* têm origem em políticas públicas que balizam o funcionamento da educação no âmbito da rede estadual de ensino de São Paulo. A primeira decorre da legislação funcional dos servidores da educação que contempla figuras como a remoção, afastamentos e convocações, e a segunda é função da falta de valorização que o governo do Estado dá aos funcionários técnico-administrativos e de apoio das escolas. Em resumo, são problemas que afetam diretamente o funcionamento da escola interferindo na qualidade do processo educativo. São, entretanto, problemas cuja solução extrapola as possibilidades da esfera escolar.

Ausência de resultado das aulas de reforço é um problema específico, mas se insere no rol de questionamentos que surgem em face de programas e projetos que se destinam à melhoria da qualidade de ensino, mas cujos resultados são ruins e não conseguem alcançar seus objetivos. É um problema relevante que precisa ser estudado no contexto do conjunto das questões propriamente pedagógicas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como previamente anunciado na introdução, este texto não tem por finalidade realizar a avaliação do curso onde a atividade pesquisada se realizou. Discute estritamente os resultados de um exercício de aplicação realizado pelos alunos/gestores que é tomado como indicativo da problemática com que lidam os gestores escolares numa rede pública de educação básica.

Na solução dos problemas escolares, como em todo problema, é importante sua identificação, reconhecimento e aceitação pelos responsáveis por ações que visam superá-los. Entretanto, é o processo de construção das estratégias e as ações concretas que produzem as transformações necessárias à resolução dos problemas e, para isso, é preciso que a escola tenha competência técnica e compromisso político, coletivos.

Como a maioria das causas indicadas pelos gestores para os problemas que enfrentam no cotidiano escolar tem origem socioeconômica e política, que extrapola as competências e possibilidades de solução no âmbito da escola, de pronto é possível afirmar que as alternativas apontadas pelos gestores não representam solução permanente ou definitiva e poderão funcionar somente de maneira limitada e restrita àquelas variáveis que dependem dos agentes escolares. Isto significa que, ainda que no atacado os gestores tenham acertado na indicação das causas dos problemas apontados, estas têm origem mais profundas na própria organização social, sendo sua manifestação na escola somente um reflexo desta última.

A gestão da dimensão cotidiana, ou administração corrente, do funcionamento da escola consome parte significativa do tempo de trabalho dos gestores e como, em geral, é constituída de questões que exigem solução imediata, acabam se impondo sobre as questões mais substantivas para o processo de trabalho/produção pedagógico escolar. O que acabamos de afirmar decorre do fato de compreendermos

que a gestão da dimensão cotidiana, que tem como foco as questões do imediato escolar, difere da gestão estratégica à qual cabe enfrentar os desafios mais substantivos e mediatos. Porquanto a primeira decorre das questões que afloram da própria e simples existência da escola na dimensão da sua materialidade e de *locus* de encontro e convivência dos seus sujeitos, pode-se afirmar que todas as escolas têm questões dessa dimensão, ainda que possam diferir entre si em extensão e magnitude. A gestão estratégica se volta para aquelas ações que decorrem da busca de realização das finalidades da instituição escolar, lida com os fundamentos de seu projeto pedagógico, pode mesmo ser chamada de administração do projeto pedagógico.

Os gestores, no seu cotidiano, encontram entraves para a realização do seu trabalho, especialmente para o planejamento e execução de ações ligadas à administração do projeto político-pedagógico. Assim, alguns dos problemas aqui relatados e discutidos são de solução complexa porque esbarram em dificuldades comezinhas como aquela de estabelecer cronograma para que o horário de trabalho pedagógico coletivo (HTPC) seja de fato coletivo, ou destinar longo tempo de trabalho para tratar das consequências da indisciplina gerada pelo absenteísmo docente ou pela duvidosa qualidade das aulas ministradas por professores despreparados que, como já discutimos anteriormente, causam o desinteresse dos alunos pela aprendizagem, pela educação e pela escola.

O horário de trabalho pedagógico coletivo, já constituído de um número reduzido de horas semanais é, em muitas escolas, totalmente prejudicado pelo monopólio das temáticas prediletas dos professores, como indisciplina e falta de aproveitamento e desinteresse dos alunos.

Em face dos objetivos deste texto, que é o de destacar os principais problemas da prática gestonária escolar na rede estadual de ensino de São Paulo, segundo a percepção e indicação dos seus gestores, não estendemos ou aprofundamos as reflexões sobre todas as categorias identificadas.

Finalmente, a partir da perspectiva deste estudo pode-se concluir que a maioria dos problemas indicados pelos gestores escolares da rede estadual de ensino de São Paulo se concentra na categoria de administração corrente, ou gestão cotidiana.

REFERÊNCIAS

CARVALHO, Marília Pinto de. Um invisível cordão de isolamento: escola e participação popular. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 70, p. 65-73, ago/1989.

FOLHA DE S. PAULO. *Desmotivação é o que mais tira os jovens da escola*. 7/1/2007, p. C1.

_____. *Governo de SP reduz verba de programa Escola da Família*. 11/1/2007, p. C5.

PARO, Vitor H. *Por dentro da escola pública*. São Paulo: Xamã, 1995.

_____. A participação da comunidade na gestão democrática da escola pública. In: PARO, Vitor H. *Gestão democrática da escola pública*. São Paulo: Ática, 1997.

_____. *Administração escolar: introdução crítica*. São Paulo: Cortez, 1986.

PATTO, Maria Helena S. *A produção do fracasso escolar – histórias de submissão e rebeldia*. São Paulo: T. A. Queiroz, 1990.

RUSSO, Miguel H. *Teoria e prática na administração escolar: confluências e divergências*. Tese de doutoramento. Faculdade de Educação da USP, 1995.

UNICAMP. Faculdade de Educação (Coordenação de Extensão). Projeto de Curso de Especialização para Gestores do Sistema Público, 2005.

✉ MIGUEL HENRIQUE RUSSO é doutor em Educação pela USP; professor-pesquisador do PPGE da Universidade Nove de Julho (UNINOVE); diretor da Seção Estadual da ANPAE-São Paulo. E-mail: mhrusso@uninove.br e mh.russo@uol.com.br.

Recebido em novembro de 2008.

Aprovado em abril de 2009.